

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Quel est le régime applicable à la vente d'immeubles domaniaux

Herveg, Jean

Published in:
Courrier de l'immobilier

Publication date:
1998

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Herveg, J 1998, 'Quel est le régime applicable à la vente d'immeubles domaniaux: l'approbation du Parlement constitue-t-elle une condition suspensive ou résolutoire de la vente ?', *Courrier de l'immobilier*, Numéro 8, p. 7-9.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

3. QUEL EST LE RÉGIME APPLICABLE À LA VENTE D'IMMEUBLES DOMANIAUX: L'APPROBATION DU PARLEMENT CONSTITUE-T-ELLE UNE CONDITION SUSPENSIVE OU RÉSOLUTOIRE DE LA VENTE?

1. Introduction

1.1. La gestion du patrimoine privé de l'Etat (acquisition, aliénation et administration des biens ne relevant pas du domaine public) est soumise d'une part au droit civil, et, d'autre part, à certaines règles de droit administratif (voyez à ce propos: M.A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, tome II, pp. 1057 à 1061, n^{os} 430 à 432).

Il en résulte que la vente d'un *immeuble* relevant de ce patrimoine (appelé aussi *immeuble domanial*) présente plusieurs particularités. Une de ces particularités est que le corps législatif est originairement le seul compétent pour décider de son aliénation, l'objectif étant de protéger le Trésor contre des opérations *malheureuses* (voyez *Doc. parl.*, Ch. Repr., s.o., 1884-1885, n^o 56; D.B. FLOOR, "L'aliénation d'immeubles domaniaux et sa pratique administrative: une cause d'aléas pour le promoteur?", note sous Civ. Brux., 9 janvier 1992, *Entr. et dr.*, 1996, p. 194 et s. Ce principe peut être étendu valablement à tous les collectivités politiques. Ainsi, par exemple, en matière communale, les actes d'aliénation appartiennent exclusivement au Conseil communal (P. LAMBERT, *Manuel de droit communal*, Némésis, 1992, p. 340)).

Rapidement, l'intervention du pouvoir législatif à l'occasion de chaque aliénation s'est révélée lourde et fastidieuse, surtout à propos de biens de faible valeur. Pour obvier à cet inconvénient, le législateur a adopté une loi domaniale qui autorise le Gouvernement à vendre certaines catégories de biens de son patrimoine privé, et

qui précise certaines conditions de la vente dont notamment les aliénations nécessitant une approbation législative.

Cette loi domaniale a connu plusieurs modifications visant principalement à élargir les catégories de biens que le Gouvernement est autorisé à vendre (pour une chronologie des modifications législatives, voyez: D.B. FLOOR, *o.c.*).

1.2. Aujourd'hui, la loi domaniale est reprise sous les articles 87 à 90 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État (*M.B.*, 21 août 1991). Elle autorise le ministre des Finances à aliéner publiquement, de gré à gré ou par voie d'échange, les immeubles domaniaux de toute nature (à l'exception des propriétés boisées), et à constituer ou aliéner tout droit réel immobilier. Cependant, dans l'hypothèse où la valeur estimative du bien concerné excède 50 millions de francs, son aliénation est soumise à l'approbation législative, sauf lorsque la vente a eu lieu par voie d'adjudication publique ou lorsque l'expropriation pour cause d'utilité publique a été légalement décrétée.

Depuis les réformes institutionnelles, les Communautés et les Régions sont compétentes pour adopter une loi domaniale spécifique. A défaut de ce faire, la loi domaniale de l'État fédéral demeure applicable à l'entité fédérée, en application de l'article 94 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, les autres entités fédérées connaissent une

réglementation similaire, voire identique, à celle de l'État fédéral (à ce sujet, voyez: D. DÉOM, "Principes généraux de la gestion du patrimoine immobilier des personnes de droit public", *DIMM*, VII.2.1.2).

2. L'approbation de la vente d'un immeuble domanial

2.1. L'article 87, alinéa 3, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État (*M.B.*, 21 août 1991), prévoit l'approbation législative des aliénations qui concernent des biens dont la valeur estimative excède 50 millions de francs. A cet égard, il convient de remarquer que le seuil de 50 millions de francs n'est pas fixé au regard de la valeur de l'aliénation *sensu stricto*, mais bien en fonction de la valeur estimative des biens concernés par l'aliénation. Il n'est donc pas possible de se soustraire à l'exigence de l'approbation par une vente "par appartements".

A l'occasion de pareille aliénation, l'État et son cocontractant doivent indiquer expressément que la vente de l'immeuble domanial est soumise à la réserve de son approbation législative (en ce sens: D. DÉOM, "La tutelle sur les opérations immobilières des provinces, communes et centres publics d'aide sociale", in *Pratique notariale et droit administratif, Aménagement du territoire, Environnement et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 414).

Ce mécanisme est particulier. A défaut de définition légale, il est néanmoins possible de tirer par analogie quelques enseignements de la tutelle d'approbation sur les collectivités décentralisées. A cet égard, la doctrine enseigne que "(...) Si le législateur se réserve une simple compétence d'approbation sur certains contrats, l'acte législatif ne sera qu'une loi formelle, un acte de haute tutelle administrative, ne conférant pas au contrat une nature de loi matérielle, ni ne retirant à celui-ci la qualité contractuelle qu'on lui reconnaît. (...)" (M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, 1991, p. 152, n° 110).

La technique de l'approbation en tant que mode de tutelle sur les collectivités décentralisées, peut être définie quant à elle comme "(...) une déclaration que telle décision (...) peut sortir

ses effets, parce qu'elle ne viole aucun règle de droit et ne blesse pas l'intérêt général. Quoi qu'émise après la décision de l'autorité contrôlée, elle n'en demeure pas moins une modalité de la tutelle préventive, puisqu'elle joue le rôle d'une condition suspensive, en ce sens que tout en ne constituant pas une condition de validité de l'acte, elle vient – comme une sorte d'exequatur – lever un obstacle qui s'opposait à la vertu exécutoire de la décision. (...)" (M.A. FLAMME, *o.c.*, tome I, p. 129 et s., n° 60).

2.2. A l'instar de la controverse existant au niveau des collectivités décentralisées sur la qualification de la réserve de l'approbation tutélaire (voyez notamment: Ph. GÉRARD, "Vers une nouvelle définition de l'obligation sous condition suspensive?", *R.C.J.B.*, 1990, p. 106 et s.; X. DIEUX, "Des effets de la tutelle d'approbation sur les contrats conclus avec une autorité publique subordonnée", *A.P.T.*, 1984, p. 145 et s.), l'on doit également s'interroger sur la qualification de la réserve de l'approbation législative, affectant l'aliénation d'un immeuble domanial: porte-t-elle sur le consentement de l'État, ou constitue-t-elle une condition suspensive de l'acte?

Raisonnant à nouveau de manière analogique, il faut retenir à cet égard que la doctrine considère que la tutelle de l'approbation s'apparenterait au régime de la condition suspensive, tandis que la tutelle de l'annulation s'apparenterait à celui de la condition résolutoire (D. DÉOM, *o.c.*, p. 410).

Le choix entre l'une ou l'autre de ces qualifications n'est pas sans conséquences. En effet, si l'approbation procède du consentement, le contrat n'existe pas parfaitement tant que celle-ci n'est pas intervenue, alors que si l'approbation est une condition suspensive des obligations nées du contrat, le contrat est parfait dès sa conclusion et seuls ses effets sont suspendus jusqu'à l'approbation.

A ce jour, la controverse n'est pas tranchée à propos de l'approbation tutélaire des collectivités décentralisées. Toutefois, une solution pourrait consister à se garder de donner une identité civile à un mécanisme de droit public.

Dans l'état actuel des choses, l'étude de la jurisprudence et de la doctrine, permet cependant de déterminer certains effets de la tutelle

des collectivités décentralisées dans des cas d'espèce précis. Ainsi, si la réserve de l'approbation est expressément contenue dans l'acte, celui-ci est parfait et complet. Il ne peut toutefois pas être exécuté avant d'avoir été approuvé. Il s'ensuit que la collectivité décentralisée ne peut pas se délier unilatéralement de ses engagements. Si l'acte n'est pas approuvé, il ne pourra pas être exécuté (sur ce qui précède: D. DÉOM, *o.c.*, p. 410 et s.)

Par contre, si l'acte ne mentionne aucune réserve quant à son approbation, il doit être considéré comme frappé d'un vice pouvant être sanctionné de nullité absolue (D. DÉOM, *o.c.*).

S'agissant spécifiquement de l'approbation législative, il importe également de retenir que le titre est imparfait tant que l'approbation législative n'est pas intervenue (*Doc. parl.*, Ch. Repr., s.o., 1968-1969, n° 224/6, p. 5).

2.3. La question aurait pu en demeurer à ce point, si le tribunal de première instance de Bruxelles n'avait pas, le 9 janvier 1992, jugé que l'échange d'immeubles entre l'État et la Ville de Bruxelles, dont la valeur estimative excédait 50 millions de francs, était parfait, même en l'absence de toute approbation législative et de toute réserve contractuelle à cet égard (pour un commentaire détaillé de ce jugement, voyez: D.B. FLOOR, *o.c.*). Poursuivant son raisonnement, le tribunal a condamné l'État à passer l'acte d'échange sous forme authentique, et a décidé que, à défaut de ce faire dans les trois mois de la signification du jugement, ce dernier tiendrait lieu d'acte authentique.

Le tribunal s'est néanmoins estimé incompétent pour ordonner au ministre des Finances de présenter à la signature royale un projet d'arrêté royal de saisine des chambres d'un projet de loi domaniale.

Jugeant que l'échange est parfait, le tribunal semble considérer que l'approbation législative ne relève pas du consentement de l'État (voyez à ce propos: D. DÉOM, *o.c.*, pp. 413 à 414; X. DIEUX, "Des effets de la tutelle d'approbation sur les contrats conclus avec une autorité publique subordonnée", *A.P.T.*, 1984, pp. 157 à 158, n° 17; M.A. FLAMME, *o.c.*, p. 129, n° 60).

Ceci étant, est-il possible d'affirmer que le tribunal a considéré que l'approbation consti-

tuait ou produisait les effets d'une condition suspensive ou résolutoire? Rien ne permet de le penser. En effet, même assortie d'une condition suspensive ou résolutoire, une convention demeure parfaite, nonobstant l'aléa affectant ses effets.

Par ailleurs, en condamnant l'État à passer l'acte d'échange sous forme authentique, le tribunal paraît donner exécution à la convention, écartant de ce fait le régime de la condition suspensive. Pourrait-on alors apparenter les effets de l'approbation (à proprement parler, de l'improbation) à une condition résolutoire?

A notre sens, cette déduction ne peut pas être opérée. En effet, il faut rappeler que le régime de la condition résolutoire n'est pas conforme au mécanisme de l'approbation législative, dès lors qu'il est acquis que les effets de l'acte soumis à cette tutelle sont suspendus tant qu'il n'a pas été approuvé. Or, la caractéristique de l'obligation soumise à une condition résolutoire, est de sortir ses entiers effets, au risque de se voir ultérieurement anéantir rétroactivement.

De plus, la passation en forme authentique n'ajoute ni n'enlève rien à la perfection d'un titre, et ne porte pas atteinte en tant que telle à la production des effets des obligations nées du contrat et soumises à l'approbation législative. Ainsi, par exemple, le titre pourra toujours être attaqué pour un quelconque vice.

■ En résumé

Les articles 87 à 90 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État (*M.B.*, 21 août 1991), autorisent le ministre des Finances à aliéner publiquement, de gré à gré ou par voie d'échange, les immeubles domaniaux de toute nature (à l'exception des propriétés boisées), et à constituer ou aliéner tous droits réels immobiliers, moyennant le respect de certaines conditions. Ainsi, par exemple, les aliénations concernant des biens dont la valeur estimative excède 50 millions de francs, doivent être approuvées par le législateur.

Dans cette dernière hypothèse, le Gouvernement et son cocontractant doivent mentionner expressément dans le contrat, que l'aliénation est soumise à la réserve de son approbation législative.

Tant que celle-ci n'est pas intervenue, le titre de l'acquéreur n'est pas parfait, et ce, que l'approbation législative relève du consentement de l'État, ou s'apparente à une condition suspensive des obligations nées du contrat d'aliénation.

En tout état de cause, l'approbation législative ne paraît pas constituer ou ne paraît pas pouvoir produire les effets d'une condition résolutoire.

~~Philippe Levert~~ JEAN HERVEG
Avocat